

DIE WELTWOCHEN

Verdreher der Volksrechte

Viele Schweizer Richter, Professoren und Politiker schämen sich für ihr Volk. Sie drücken sich darum, seine Aufträge zu erfüllen, und suchen nach Wegen, seinen Willen zu missachten – selbst wenn sie dafür die Bundesverfassung zurechtbiegen müssen.

Von Markus Schär

«Auch das Volk ist fehlbar», schimpfte Ständerat Filippo Lombardi. Der CVP-Fraktionschef ärgerte sich darüber, dass die Stimmbürger neuerdings gerne Volksinitiativen unterschreiben, die der Politik Mühe machen – und diese sogar in der Volksabstimmung annehmen. «Ich bin mit diesem System nicht mehr einverstanden», wettete der Tessiner Ständeherr. Das Volk entscheiden zu lassen, sei gefährlich, warnte er: «Mit der Zeit wird unsere direkte Demokratie immer mehr unter Druck kommen, wenn wir uns nicht die Mühe geben, sie besser auszurichten.»

Es ging vor vier Wochen im Ständerat um die Erbschaftssteuer-Initiative. Die Grünliberale Verena Diener drängte auf Rückweisung: Hinter verschlossenen Türen sei nochmals darüber zu beraten, ob es bei der Frage der Ungültigkeit von Initiativen «neue politische Eckpfeiler zu setzen» gelte. Die Ständerätin sucht nach neuen Mitteln, um eine gültige, längst lancierte Volksinitiative von oben doch noch abzuwenden.

Neue Schranken gegen den Souverän

Gemäss Bundesverfassung kann das Parlament eine Initiative für ungültig erklären, wenn sie offensichtlich undurchführbar ist. Das ist bei der Erbschaftssteuer nicht der Fall. Nicht zulässig sind auch Initiativen, welche die Regeln der Form verletzen oder gegen sogenannt zwingendes Völkerrecht verstossen. Beides kann man der Vorlage zur Erbschaftssteuer nicht vorwerfen. Schliesslich kann das Parlament Initiativen ablehnen, welche die Einheit der Materie nicht einhalten. Dies ist bei der Erbschaftssteuerinitiative zumindest diskutabel, weil ihre Erträge der AHV zugutekommen sollen.

Verena Diener forderte aber ein weiteres Kriterium für die Ungültigkeit, die Rückwirkung: Die Initiative gilt, wenn das Volk sie annimmt, ab 1. Januar 2012 – das allerdings ist längst allgemein bekannt. Diese Bestimmung führte denn auch im Herbst 2011 zu einem Boom bei den Schenkungen. Die Zürcher Ständerätin, die sich strikt an den Buchstaben der

Bundesverfassung halten will, erfindet also willkürlich neue Regeln im laufenden Spiel, um eine rechtmässig lancierte Initiative, die ihr nicht gefällt, zu stoppen.

Hinter dem Einzelfall steckt freilich eine beunruhigende Tendenz. Der grünliberalen Politikerin geht es gar nicht um die Erbschaftssteuer – es geht ihr darum, die direkte Demokratie von oben lenkend einzuschränken. Das zeigte sich letzte Woche nach einer Sitzung der Staatspolitischen Kommission. Als Vorsitzende schimpfte Verena Diener über die Durchsetzungsinitiative der SVP, die noch während der Umsetzung der Ausschaffungsinitiative das Parlament unter Druck setze und ihm jeden Spielraum bei der Auslegung nehme – was die Initianten aufgrund ihrer schlechten Erfahrungen gerade wollten. Zur Erinnerung: Volk und Stände nahmen die Ausschaffungsinitiative an und lehnten einen bundesrätlichen und parlamentarischen Gegenvorschlag ab. Bei der Umsetzung der Initiative legte der Bundesrat dann freilich einen Entwurf vor, der auf seinem Gegenvorschlag und nicht auf dem Initiativtext beruht. Als Reaktion brachte die SVP ihre Durchsetzungsinitiative.

Das scheint Verena Diener nicht zu passen. Anders als der Nationalrat, der beim Gesetz zu den Ausschaffungen die Vorschläge der Durchsetzungsinitiative übernehmen will, lasse sich der Ständerat nicht erpressen, sagte sie. Die Kleine Kammer suche eine eigene Lösung. Mit sieben zu sechs Stimmen scheiterte gar in der Kommission ein Antrag nur knapp, die ganze Durchsetzungsinitiative für ungültig zu erklären. Verena Diener, als Präsidentin in der Minderheit, bekam dabei – wie schon bei der Erbschaftssteuer – Support von Robert Cramer (GP), Hans Stöckli (SP), Paul Rechsteiner (als Ersatz von Pascale Bruderer, SP), Filippo Lombardi (CVP) und auch der Freisinnigen Christine Egerszegi, die sich wenn immer möglich gegen ihre Fraktion stellt.

Bundesrat vs. direkte Demokratie

So deutlich wie selten zeigte sich: Die Politik wirft dem Volk vor, Spielregeln zu missachten – und denkt sich selber neue Spielregeln aus, um den Volkswillen nach eigenem Gusto auszulegen. «Die Bundesversammlung ist zu grosszügig», stachelte auch Nationalrätin Ruth Humbel (CVP) ihre Kollegen in der *Schweiz am Sonntag* an: «Wenn das Parlament immer den Weg des geringsten Widerstands geht und alles abnickt, schaden wir letztlich der direkten Demokratie.» Vor allem die Ständeräte, mit prominenten Völkerrechtlern als Einflüsterern, erfinden stets weitere Schranken für das ungebärdige Volk.

«Die Schweiz kann als Staat bezeichnet werden, der seine völkerrechtlichen Verpflichtungen treu erfüllt», schrieb der Bundesrat, als er 2010 dem Parlament zum Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht Bericht erstattete. Die Regierung sah darum vor vier Jahren – also trotz Minarett- und Ausschaffungsinitiative – keinen Anlass dazu, an den Regelungen in der Bundesverfassung etwas zu ändern. Nachdem das Volk im November 2010 wider Erwarten die Ausschaffungsinitiative angenommen hatte, schob der Bundesrat im März 2011 einen Zusatzbericht nach zur Frage, was sich gegen Volksinitiativen machen liesse, «die mit Völkerrecht nicht im Einklang stehen». Diese Vorschläge fielen jedoch in der Vernehmlassung durch, der Bundesrat schrieb sie im Dezember 2013 ab. Selbst Professor Walter Kälin, der das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte leitet, beteuerte noch vor zwei Monaten, das Landesrecht stimme «im allerallergrössten Fall» mit der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) überein.

In diesem hehren Dokument – zur Lektüre dringend empfohlen! – findet sich denn auch nichts, wogegen das Volk mit der von ihm angenommenen Ausschaffungsinitiative verstossen hätte. Zwar schreibt die Konvention fest: «Jede Person hat das Recht auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens.» Aber sie sieht auch Eingriffe in dieses Recht vor, die «für die nationale oder öffentliche Sicherheit», «zur Aufrechterhaltung der Ordnung» oder «zur Verhütung von Straftaten» notwendig sind.

Die andere Grundlage des Völkerrechts, der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte der Uno, hält zusätzlich fest: «Ein Ausländer, der sich rechtmässig im Hoheitsgebiet eines Vertragsstaates aufhält, kann aus diesem nur aufgrund einer rechtmässigen Entscheidung ausgewiesen werden.» Also, schliesst der juristisch unverbildete Leser, müsste die Schweiz zur Aufrechterhaltung der Ordnung und zur Verhütung von Straftaten ausländische Kriminelle ausweisen können, wenn sie Recht verletzen, das vom Volk als Souverän gesetzt worden ist.

Aber der ungeschulte Leser versteht halt nichts von Juristerei, also von der Fantasie der Rechtsgelehrten, wenn ihnen das Recht nicht passt: Die Schweiz verletze mit der Ausschaffungsinitiative das Völkerrecht, wandten die Juristen ein, sogar zwingendes, wenn sie Kriminelle ausschaffe, die im Heimatland um Leib und Leben fürchten müssten. Und die grosse Mehrheit der Politiker, vor dem Volk unterlegen, schloss sich ihnen gerne an. Der Volksentscheid soll völkerrechtlich umgebogen werden.

Die Crux mit dem zwingenden Völkerrecht

Einen verfolgten Freiheitskämpfer wegen einer Messerstecherei in seine Heimat zurückschaffen, wo ihm Folter droht? Das will auch die SVP nicht: Das Volk darf zwar gegen Völkerrecht verstossen – die neuere Regelung geht dann vor –, aber nicht zwingendes Völkerrecht verletzen. Nur: Niemand weiss, was unter zwingendem Völkerrecht genau zu verstehen ist. Die Grundlage der Völkerrechtler, das Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge von 1969, zeichnet sich durch maximale Wolkigkeit aus: «Im Sinne dieses Übereinkommens ist eine zwingende Norm des allgemeinen Völkerrechts eine Norm, die von der internationalen Staatengemeinschaft in ihrer Gesamtheit angenommen und anerkannt wird als eine Norm, von der nicht abgewichen werden darf.» Alles klar?

In ihrer «Gesamtheit» nimmt die Staatengemeinschaft samt Nordkorea und Südsudan gar keine Norm an. Das *ius cogens*, also das zwingende Völkerrecht, lässt sich deshalb nur aus den am weitesten anerkannten Texten herleiten: aus dem Uno-Pakt und – in Europa – aus der Menschenrechtskonvention. Gestützt auf diese Dokumente hält das «ABC der Menschenrechte» des Aussendepartements fest: «Welche Normen innerhalb der Menschenrechte zum *ius cogens* gehören, ist nach wie vor umstritten. Als weitgehend unumstritten gelten die Verbote von Völkermord, Sklaverei und Sklavenhandel sowie von Folter und Misshandlung.»

An solche Definitionen wollten sich auch die Verfasser der Durchsetzungsinitiative halten. Sie schlagen deshalb vor, in die Bundesverfassung zu schreiben: «Die Bestimmungen über die Landesverweisung und deren Vollzugsmodalitäten gehen dem nicht zwingenden Völkerrecht vor. Als zwingendes Völkerrecht gelten ausschliesslich das Verbot der Folter, des Völkermords, des Angriffskrieges, der Sklaverei so-wie das Verbot der Rückschiebung in einen Staat, in dem Tod und Folter drohen.» (Suche die Unterschiede zur Liste des EDA!)

Nicht einmal das gestrenge Bundesamt für Justiz, das juristische Gewissen der Eidgenossenschaft, wandte etwas dagegen ein. Aber das Aussendepartement sprach das Veto aus: Dort sitzt, als linke Hand von Departementschef Burkhalter, der Staatswissenschaftler Jon Albert Fanzun, der sich als Menschenrechtsexperte seit Jahren für die Vereine Humanrights.ch und Unser Recht einsetzt. Die Umschreibung der SVP sei zu eng, zum zwingenden Völkerrecht gehöre auch das Verbot der unmenschlichen Behandlung (wie immer sie sich von der Folter unterscheidet), mäkelte das EDA. Und vor allem, sprach ihm Justizministerin Sommaruga beflissen nach: «Die Schweiz kann das zwingende Völkerrecht nicht einfach umdefinieren.» Denn gerade wer zwingendes Völkerrecht festschreibe, verstosse damit gegen zwingendes Völkerrecht.

Das Parlament liess sich von so viel Sophistik willig einschüchtern. Der Nationalrat erklärte den umstrittenen Absatz zum zwingenden Völkerrecht mit 110 zu 51 Stimmen für ungültig. In der Kommission des Ständerates wagte so SVPVertreter Peter Föhn nicht einmal mehr, einen Antrag auf Gültigkeit zu stellen.

Richter zähmen Volk

Ein nigerianischer Drogenhändler reist illegal in die Schweiz ein und führt hier sein kriminelles Business fort: Um diesen Fall korrekt zu lösen, also den Kriminellen nach Verbüsung seiner Strafe zurückzuschicken, brauchte es keine Ausschaffungsinitiative. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in Strassburg aber verurteilte die Schweiz. Denn der Nigerianer hatte in der Schweiz mit zwei Frauen drei Kinder gezeugt und wollte seine Familien angeblich ab und zu sehen. Für die Hüter der Menschenrechte wog deshalb sein Wunsch auf Familienleben schwerer als das Bedürfnis des Schweizervolkes nach Sicherheit.

«Nicht selten widerstreben die Strassburger Urteile unserem Rechtsempfinden», schrieb deshalb letzte Woche in der NZZ der frühere Diplomat Paul Widmer, der die Schweiz 2007 bis 2011 in Strassburg vertreten hatte. Er erinnerte daran, dass die Schweiz dem Europarat erst 1963 beigetreten war und die Menschenrechtskonvention erst 1974 unterzeichnet hatte – gerade weil sie den Volkswillen in der einzigen direkten Demokratie Europas nicht von Räten und Richtern in Strassburg verbiegen lassen wollte: «Die eidgenössischen Kammern hätten die EMRK wohl nicht ratifiziert, wenn sie gewusst hätten, weshalb die Schweiz inskünftig verurteilt würde.»

Das konnten sie auch nicht wissen. Denn – es sei wiederholt – in der Konvention spricht nichts dagegen, einen kriminellen Ausländer in seine Heimat zurückzuschicken, falls ihm dort keine Gefahr für Leib und Leben droht und sofern es dafür eine Rechtsgrundlage gibt. Also spricht nach ihrem Wortlaut auch nichts gegen die Ausschaffungsinitiative, die immerhin vom Volk als Souverän abgesegnet ist.

Das Problem allerdings liegt hier: Wie das Völkerrecht auszulegen ist, entscheidet nicht das Volksempfinden, sondern das Richterurteil. «Gewisse Verschiebungen müssen möglich sein, weil sich auch die elementaren zivilisatorischen Werte verändern können», sagte der Völkerrechtler Oliver Diggelmann im *Tages-Anzeiger*. Und wie sich diese Werte wandeln, wissen nur die Richter in Strassburg. Sie entwickeln deshalb – manchmal mit knappen Mehrheitsentscheiden – die Menschenrechte von 800 Millionen Europäern nach eigenem Gutdünken «dynamisch» weiter (*Weltwoche* Nr. 26/14). Dem Verschieben der «elementaren

zivilisatorischen Werte» schliessen sich in der Schweiz das Bundesgericht und die Bundesverwaltung eifrig an: Sie fühlen sich Strassburg verpflichtet, nicht dem Souverän, der ihnen unheimlich, da nicht immer gefügig ist. So machte die NZZ letzte Woche einen Bericht der Direktion für Völkerrecht zur Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative publik: Allein um Ausländern das von Strassburg durchgesetzte Recht auf Familienleben zu gewähren, müsse die Schweiz jährlich 30 000 bis 50 000 Personen Aufenthalt bieten. Völkerrecht bricht Landesrecht. So sehen es zumindest die Völkerrechtler.

Die entscheidende Frage, zu der sich die politische Auseinandersetzung in der Schweiz derzeit zuspitzt, lautet also: Wer entscheidet über die Gesetze, die in der Schweiz gelten? Volk und Stände? Oder Volksvertreter, Richter und Völkerrechtler, die ihr Völkerrecht gern so flexibel auslegen, dass es gegen unerwünschte Volksentscheide in Stellung gebracht werden kann?

Immer neue Finten

Diesen beweglichen Richtern, Professoren und Politikern sprach Ständerätin Verena Diener aus dem Herzen, als sie schimpfte, bei der Durchsetzungsinitiative gebe es keinen Spielraum, weder für das Parlament beim Umsetzen des Verfassungstextes ins Gesetz noch für die Gerichte beim Anwenden der Gesetze: Erstmals möchten Parlamentarier eine Volksinitiative für ungültig erklären, weil sie zu klar ist.

Als die SVP erkannte, dass der Bundesrat die Ausschaffungsinitiative nicht gemäss dem Auftrag des Volkes umsetzen will, schob sie die Durchsetzungsinitiative nach. Diese schreibt wie ein Gesetz vor, bei welchen Delikten von a) wie vorsätzliche Tötung bis i) wie Widerhandlung gegen das Betäubungsmittelgesetz kriminelle Ausländer zwingend auszuschaffen sind. Das wäre tatsächlich ein Unding in der Bundesverfassung. Der Nationalrat rang sich deshalb dazu durch, die Ausschaffungsinitiative so streng wie vom Volk gewollt auszulegen, damit die SVP die Durchsetzungsinitiative zurückziehen kann. Ob diese Bestimmungen in der Verfassung oder im Gesetz stehen, tut aber nichts zur Grundsatzfrage: Die Schweiz hat dank der Ausschaffungsinitiative – noch klarer als bisher – die Grundlage für die «rechtmässigen Entscheide», die der Uno-Pakt über bürgerliche und politische Rechte verlangt, um kriminelle Ausländer auszuweisen.

Mit anderen Worten: Den von Politikern und Völkerrechtlern konstruierten Widerspruch zwischen der Ausschaffungsinitiative und dem Völkerrecht gibt es eigentlich gar nicht. Dass der Gegensatz trotzdem herbeigeredet wird, zeigt, wie willkürlich völkerrechtliche Bestimmungen zu innenpolitischen Waffen umgeschmiedet werden können.

Um den Volkswillen auszubremsen und die eigene Macht zu vergrössern, erfinden die Professoren und Politiker immer neue juristische Finten: «Staatliches Handeln muss im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein», schreibt Artikel 5 der Bundesverfassung vor. Dieser Artikel ist das neue Mantra der Demokratiegegner, die das Recht weiterhin nach eigenem Gutdünken auslegen wollen: Jede staatliche Handlung muss verhältnismässig sein – und nur sie sollen entscheiden, was verhältnismässig sei.

Deshalb beantragte Andreas Gross (SP) im Nationalrat, die Durchsetzungsinitiative nicht nur teilweise, sondern ganz für ungültig zu erklären, weil sie das Verhältnismässigkeitsprinzip, also die Prüfung des Einzelfalls, und damit «Grundprinzipien des schweizerischen

Verfassungsrechtes » missachte. Und darum widersetzt sich der Ständerat dem Nationalrat, der auf die harte Linie einschwenkte.

Seine Einflüsterer sind Berner Völkerrechtsprofessoren. Markus Müller schrieb vor zwei Wochen in der NZZ, auch nach der Annahme von «radikalen Initiativen» durch das Volk gingen die Diskussionen weiter: «Sie kreisen um die Frage, ob die neuen Verfassungsnormen wortgetreu umgesetzt werden können oder ob das Verhältnismässigkeitsprinzip der radikalen Stossrichtung im letzten Moment noch die Spitze bricht. Eine demokratische Ungeheuerlichkeit? Nein!» Jörg Künzli und Walter Kälin gaben letzte Woche einen Aufsatz heraus, mit dem sie das Verhältnismässigkeitsprinzip gar zum «Bestandteil des zwingenden Völkerrechts» adeln wollen. Diese Frage, räumen die Autoren ein, sei bisher weder in der wissenschaftlichen noch in der politischen Diskussion aufgeworfen worden. Aber sie finden selbstverständlich mit atemberaubender Akrobatik die einzig richtige Antwort: Es gebe gute Gründe, Volksinitiativen, die Garantien von EMRK und Uno-Pakt «infolge von Automatismen in klar unverhältnismässiger Weise verletzen, in diesem Ausmass ganz oder teilweise für ungültig zu erklären». Das sollen die beiden Rechtsgelehrten in einer Anhörung nun auch der Kommission des Ständerates einbläuen.

Missbrauch

Fazit: Die Politiker, gedrängt von den Völkerrechtlern, lassen sich allerlei einfallen, um die direkte Demokratie «besser auszurichten», wie es Filippo Lombardi ausdrückt. So will Verena Diener eine neue Verfassungsbestimmung mit Rückwirkung erfinden, um Volksinitiativen wegen Rückwirkung für ungültig zu erklären. Diese Politiker, die das Recht verdrehen und missbrauchen, betreiben also selber am eifrigsten, was sie der SVP vorwerfen: Zwängerei.

Kommentare

[+ Kommentar schreiben](#)

Jürg Brechbühl

02.07.2014 | 20:49 Uhr

Filippo Lombardi ist der einzige auf den Photos, der ordentlich frisiert ist. Was ich damit meine: Leute des öffentlichen Lebens, die zu faul sind, morgens in den Spiegel zu schauen, sich zu kämmen und ab und zu den Coiffeur aufzusuchen, zeigen die ganze Verachtung für ihr Publikum. Sie gehören aus dem öffentlichen Leben hinausgeschafft.

Josef Schön

02.07.2014 | 19:51 Uhr

Das ist auch in Deutschland so. Das Volk, von dem alle Staatsgewalt nach der Verfassung ausgeht, stört! Darum ist die Zielrichtung deutscher Politik nicht die Politik. Die Bundesregierung rettet den Euro und die Banken und sorgt z.B. dafür, daß die Industrie bei den Strompreisen entlastet wird. Daß auch Bürger Probleme haben ihre Stromrechnung zu zahlen und sie dann einfach den Strom abgedreht bekommen, interessiert unsere sog. Volksvertreter nicht. Die Regierung kann sich das Volk nicht aussuchen. Aber das Volk kann seine Regierung auswählen!!

[Sonderhefte](#)

[Historisches Archiv](#)

[Videokommentare](#)

[Alle Umfragen](#)

[Dossiers](#)

[Die Weltwoche in
anderen Medien](#)

[Themenschwerpunkte](#)

[Gemeinderating 2013](#)

[Erscheinungsdaten](#)

[Frühere Ausgaben](#)

[Erscheinungsdaten](#)

[Adressänderungen &
Mutationen](#)

[Radio, TV/Video,
Events](#)

[Denkanstoss](#)

[Leserbriefe](#)

[Smartphone Apps](#)

[Tablet Apps](#)

[Facebook/Twitter](#)

[Kooaba Paperboy](#)

[Studenten-Abo](#)

[Einzelausgaben
bestellen](#)

[Adressänderungen &
Mutationen](#)

Werbung

[Team](#)

[Werbung in der
Weltwoche](#)

[Werbung im WW
Magazin](#)

[Werbung auf
Weltwoche-Online](#)

[Technische Daten](#)

[Tarife](#)

[Sonderwerbeformen](#)

Über uns

[Geschichte](#)

[Publizistische
Leitlinien](#)

[Redaktion](#)

[Roger Köppel Privat](#)

[Verlag](#)

[Impressum /
Disclaimer](#)

[Kontakt](#)

[Sommerfest 2013](#)

